

Compte rendu du colloque annuel de l'association « Notre Droit ».

**Sujet principal :**

**La validité future de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en Suisse ;  
l'évolution du lien entre le droit national et le droit international public en général.**

Le 19 mai 2014, à l'Hôtel Kreuz de Berne, a eu lieu le colloque annuel de l'association «Notre Droit» sur le sujet principal : «La validité future de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en Suisse. L'évolution du lien entre le droit national et le droit international public en général.»

*Ulrich E. Gut*, docteur en droit et président de l'association, a ouvert les travaux en relevant qu'on a toujours du mal à préciser la relation entre le droit national et le droit international privé, notamment quant à la CEDH. La veille même du colloque, le peuple et les cantons avaient approuvé l'initiative intitulée : «Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants.» Une fois de plus était insérée dans la Constitution fédérale une norme en désaccord avec le droit international. Vu cette toute dernière évolution, le colloque visait à juger ensemble la situation et à élaborer un plan d'action : comment procéder à l'avenir pour régler des conflits entre droit national et international, et surtout pour garantir le respect des droits de l'homme garantis par le droit des gens ?

Le conseiller national *Alec von Graffenried*, membre du bureau de «Notre Droit» et président de la Commission des affaires juridiques du National, a introduit le débat sur le sujet principal. Au Parlement peut naître une certaine perplexité à propos d'initiatives populaires douteuses quant aux droits de l'homme. Comment les Chambres doivent-elles procéder lorsque sont violés des principes juridiques fondamentaux ? Doit-on logiquement invalider de telles initiatives ? Vaut-il mieux reposer la question dans une optique différente, après avoir renforcé la juridiction constitutionnelle suisse ?

Pour se lancer dans la discussion sur les rapports futurs avec le droit international et sur la compréhension de ce dernier qu'il faut transmettre au peuple souverain, on peut recourir à des considérations sur l'image de la Suisse, autrement dit sur l'image que s'en font Suissesses et Suisses : la compétence principale du pays, c'est-à-dire son grand atout, voire son atout majeur, c'est la sécurité juridique qui y règne vers l'intérieur comme vers l'extérieur, autrement dit la certitude qu'on y respecte les règles en vigueur. La Suisse profite amplement de cet avantage, en tant qu'Etat mondialisé dont l'économie et la culture sont étroitement liées à l'étranger ;

néanmoins, cet atout peut s'annuler si la Suisse se révèle être un partenaire peu fiable. Elle a donc le plus grand intérêt à réserver au droit des gens une place qui garantisse les relations internationales et les rende prévisibles. On ne peut renoncer à établir des règles juridiques internationales, ainsi que les procédures et instances qu'elles requièrent et que requiert leur imposition, surtout pour la protection des droits de l'homme. C'est faire preuve d'irréflexion que de ressasser le cliché des «juges étrangers» : il est évident qu'un tribunal ne peut être composé de personnes qu'on pourrait soi-même influencer et manipuler.

Au cours de la discussion qui a suivi, plusieurs personnes ont abordé la question de savoir si l'on ne pourrait «plaider» activement pour la CEDH au lieu de rester sur la défensive. Le postulat «numéro d'affaire 13.418» peut y contribuer ; il charge le Conseil fédéral de faire un rapport détaillé sur la CEDH. On pourrait se demander s'il ne faudrait pas soumettre à une votation populaire la convention avec tous ses protocoles additionnels. Le peuple serait ainsi amené à s'y intéresser ; il n'aurait plus l'impression que la CEDH ne protège que des minorités, comme les personnes d'autre nationalité ou celles qui commettent des délits. Faute de telles mesures, il viendra toujours de nouvelles initiatives sur des cas particuliers chargés d'émotions, comme la pédophilie, et le Parlement ne pourra les invalider, car la Constitution fédérale pose des obstacles fort bénins à la validité, ou bien il n'osera le faire, car, ayant déjà recueilli 100.000 signatures, il s'en tiendra à la devise : «In dubio pro populo». Comment augmenter les obstacles mis à la validation d'une initiative ? Les méthodes discutées posent des problèmes : le peuple devrait accepter de se limiter soi-même, ce qui est politiquement difficile à obtenir. Il semble plus prometteur d'y parvenir en relevant que la sécurité juridique et la fiabilité sont les labels de qualité de la Suisse. Il faudrait par exemple faire comprendre que la Suisse est liée, non seulement par le «ius cogens», mais par tous les traités de droit international, lesquels ne constituent nullement un droit «étranger», mais font partie du droit «propre» de la Suisse. Il est souvent difficile d'expliquer les avantages d'une abstraction, comme la protection des droits de l'homme, sur des mots d'ordre concrets et pénétrants, comme : «Halte à la pédophilie !» - surtout face à des peurs sciemment attisées dans la population. L'on peut concrétiser pour elle les avantages et la protection qu'offre la CEDH – en relevant par exemple qu'on pourrait soi-même appartenir un jour à une minorité, ou que la démocratie ne doit jamais dégénérer en dictature, ou encore au nom du principe : «Pacta sunt servanda.» Amnesty International a réalisé un précieux travail d'information pour le 40<sup>ème</sup> anniversaire de l'adhésion de la Suisse à la CEDH. Cette campagne explique pourquoi les droits de l'homme sont importants pour chacun et chacune. Dans la discussion publique, en outre, il importe de ne pas mettre tout le droit international sur le même plan. Ainsi, une convention type avec l'Union européenne se distingue fort de l'appartenance au Conseil de l'Europe ; il faut traiter chaque question à part et

de façon différenciée. D'une façon générale, pour communiquer dans ces domaines, les plateformes des ONG peuvent aider à arriver au but.

En principe, au cours de ces dernières années, l'on observe que l'Etat de droit est de plus en plus remis en question. Tout individu, au moyen d'une initiative populaire, peut écrire ce qu'il veut dans la Constitution fédérale, même si cela contredit les principes constitutionnels de façon éclatante. Néanmoins, le système suisse des droits populaires ne fonctionne que si cela ne se produit point constamment et ne crée point des normes constitutionnelles en soi valables, mais qu'on ne pourrait pratiquement appliquer de façon raisonnable. Il ne resterait plus alors qu'à dresser de nouveaux obstacles sur la voie de nouvelles initiatives ; les droits populaires se réduiraient ainsi eux-mêmes en vertu de leur usage excessif. Les partis du centre, ou un groupe au-dessus des partis, devraient assumer la tâche de faire bien comprendre qu'on ne doit point user des droits populaires jusqu'à la corde. Jusqu'à maintenant, on préférait abandonner au Tribunal fédéral la corvée de résoudre les cas particuliers. Mais celui-ci ne peut vraiment y pourvoir, car la juridiction constitutionnelle suisse est trop faible. L'on prétend aussi que ledit tribunal doit s'en tenir strictement à la «pratique Schubert», au risque d'encourir une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme ; mais le problème concerne depuis longtemps l'ensemble du système, c'est-à-dire bien plus que des cas particuliers. Rappelons qu'en 2013 le Conseil national n'a pas donné suite à une initiative parlementaire visant à biffer l'article 122 de la loi sur le Tribunal fédéral ; cet article stipule un motif de révision si la Cour européenne des droits de l'homme constate une violation de la CEDH (numéro d'affaire 12.435). En lieu et place du Tribunal, ce serait le Parlement qui pourrait agir : c'est lui-même, à propos de l'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable», qui a érigé la barrière du droit impératif pour de telles initiatives. L'on pourrait envisager d'élargir cette stipulation afin que ces initiatives ne soient point soumises à la votation si les obligations juridiques internationales de la Suisse empêchaient de toute façon de les appliquer de façon sensée. Sinon, ce sera le Parlement lui-même qui devra élaborer un règlement violant ou le droit national ou l'international et soumis très probablement à l'épreuve d'un référendum.

Si l'on ne peut empêcher l'approbation par référendum de normes douteuses à l'égard du droit international, le Tribunal fédéral et les autres tribunaux devront au moins disposer d'une claire instruction d'action pour les cas de collision. L'on pourrait renforcer les tribunaux en insérant de telles règles dans la constitution. L'initiative parlementaire «Primauté du droit constitutionnel sur le droit international», par exemple (numéro d'affaire 13.452), vise à l'insertion dans la Constitution fédérale d'une norme fondamentale dans le sens de son titre. L'on pourrait au moins reprendre et développer l'idée d'une norme constitutionnelle ; on pourrait lever bien des ambiguïtés si l'on parvenait ainsi à fixer juridiquement la coutume

depuis très longtemps en vigueur, selon laquelle le droit des gens prévaut sur le droit national, à l'exception de la «pratique Schubert» et y compris la contre-exception de la «pratique PKK». Dans le cas contraire, l'on ne peut se fier à la façon dont on agira à l'avenir en cas de telles collisions. Qui sait si le Tribunal fédéral maintiendra la position qu'il a prise en se prononçant sur l'initiative de renvoi (ATF 139 I 16, arrêté 5 ; cela soit dit en passant) ?

Dans sa conclusion, *Alec von Graffenried* a repris le problème de la communication avec la population. Il importe fort d'empêcher que des craintes ne soient attisées et que les institutions politiques ne soient discréditées. Le cas de l'initiative : «Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants» a montré qu'on ne présente pas assez les arguments juridiques. Il n'est nullement sûr que la population ait connu le contenu de la révision du Code pénal, laquelle répond avec détermination, en se fondant sur le droit, aux questions posées à cet égard. Dans le Parlement et dans le trafic d'influences, les arguments économiques sont mieux représentés que les juridiques ; aucun lobby ne défend la constitutionnalité. Néanmoins, il est très heureux que des groupes, des plates-formes d'ONG, des initiatives, etc. agissent en nombre croissant et conjuguent leurs efforts pour formuler à nouveau les arguments en faveur de la protection internationale des droits fondamentaux et pour les diffuser au sein de la population.

Rapporteuse : Regina Meier

Traducteur : Guiu Sobiela